Виталий Леонидович Тамбовцев
доктор экономических наук,
профессор,
Экономический ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова,
зав. лабораторией институционального анализа.
Тел. (495) 939-30-85;
tambovtsev@mail.econ.msu.ru

ЭКСПЕРТИЗА КАК ИНСТИТУТ: ФУНКЦИИ И УСЛОВИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

1. Введение

Использование экспертов и экспертного знания в процессах принятия управленческих решений имеет весьма давнюю историю. Вероятно, одним из первых письменных свидетельств такого использования следует считать описание Геродотом правил принятия решений у древних персов: «За вином они обычно обсуждают самые важные дела. Решение, принятое на таком совещании, на следующий день хозяин дома, где они находятся, еще раз предлагает [на утверждение] гостям уже в трезвом виде. Если они и трезвыми одобряют это решение, то выполняют. И наоборот: решение, принятое трезвыми, они еще раз обсуждают во хмелю» [1, с. 133].

В этом описании легко обнаружить ряд моментов, свойственных и современным подходам к формированию экспертных оценок, например, растормаживание сознания (у персов — за счет выпивки, в современном методе «мозгового штурма» — за счет запрета критики), двойной проверки оценок (у персов — проверка интуиции трезвым расчетом, у нас — использованием нескольких независимых экспертов).

Разумеется, с течением времени менялись объекты экспертных оценок, масштабы и глубина знаний отдельных экспертов, формы и способы их привлечения к поддержке различных решений, уровень оплаты их труда, — одно оставалось неизменным: в тех случаях, когда лицо, принимающее решения (ЛПР), считало необходимым привлечь для повышения обоснованности решения дополнительные знания, оно прибегало к услугам экспертов. Иногда это происходило потому, что ЛПР не считало себя достаточно компетентным в какой-то области знания, релевантной предмету решения, которое необходимо принять, иногда — по каким-то другим причинам. Иногда суждения экспертов учитывались ЛПР при выборе варианта решения, иногда — нет.

Вопрос, который мы обсудим в данной статье, заключается в следующем: при каких условиях привлечение экспертов к принятию решений в рамках процедур, обеспечивающих учет их суждений, становится *институтом*? Напомним, что институтом принято называть некоторое правило действий, следование которому обеспечивается внешним механизмом принуждения. Иными словами, если за нарушением правила с большей или меньшей вероятностью следует применение к

нарушителю санкций (наказания) *со стороны других лиц*, такое правило является институтом.

Институты (среди прочих их классификаций) принято делить на формальные и неформальные. Мы называем институт *формальным*, если механизм принуждения к исполнению правила является специализированным, т. е. нарушения обнаруживают и санкции налагают индивиды, действующие на профессиональной основе, чей труд оплачивается из того или иного источника. В *неформальных* институтах в этих функциях может выступить любой член того или иного сообщества, который полагает (по тем или иным причинам), что «базовое» правило должно выполняться, и который заметил (обнаружил) факт его нарушения. Из сказанного следует, что неформальные институты более «экономны», чем формальные: за их поддержание никто специально не платит, они функционируют «сами собой». Правда, может показаться, что и вероятность обнаружения нарушения неформального института *ниже*, поскольку никто *специально* не отслеживает нарушителей. Однако специализированность механизма принуждения в формальных институтах также имеет оборотную сторону: если некая функция осуществляется за плату, то за бо́льшую плату (взятку) ее можно и не выполнить. Таким образом, в общем случае нельзя сказать, какие из институтов — формальные или неформальные — более действенны (базовое правило исполняется более часто), однако можно сказать, что при прочих равных неформальные институты более эффективны (та же частота исполнения правила достигается с меньшими затратами).

В чем заключается важность наличия (или отсутствия) у экспертизы институционального характера? Решения, принятые без необходимой для этого информации, могут повлечь за собой значительные ущербы, как прямые, видимые, так и косвенные, которые проявятся впоследствии. Поэтому не спорадичность, а системность и институционализированность экспертизы — просто-напросто средство избежать таких потерь, способ экономии ресурсов и повышения эффективности их использования.

2. Принятие решений и спрос на экспертизу

В очерченной выше логике привлечения экспертов к процессам принятия решений существенными представляются следующие моменты:

— понимание ЛПР ограниченности его знаний;
— понимание ЛПР того, что решение следует принимать на основе релевантной, достаточно полной информации;
— обеспечение ЛПР независимости суждений привлекаемых экспертов, т. е. того, чтобы эксперты высказывали свои суждения, а не пытались предугадать, что скажут другие эксперты, либо что хочет услышать ЛПР.

Все они, в свою очередь, являются следствиями **ответственности ЛПР**, т. е. зависимости уровня его благосостояния (в широком смысле слова — не только материального благосостояния, но отношения к нему окружающих, внутренних ощущений, чистой совести, наконец…)

от последствий принимаемых им решений. Действительно, если ***качество*** принятого решения (последствия реализации выбранной альтернативы) ***не сказывается*** на благосостоянии ЛПР, действия по привлечению дополнительной информации, в том числе и экспертной, оказываются для него ***непроизводительными*** затратами времени, усилий и средств, даже в том случае, если ЛПР осознает недостаточность имеющейся у него информации для принятия обоснованного решения.

Разумеется, необходимости привлекать дополнительную информацию нет и в том случае, когда ЛПР полагает, что у него ***есть*** все необходимые знания. Именно таковыми являются многие «бытовые» решения: что съесть на обед, какое кино посмотреть и т. п. Однако и в этих случаях люди часто запрашивают дополнительную информацию (например, узнавая у официанта, какое блюдо сегодня наиболее удалось, или спрашивая у знакомых, понравился ли им тот или иной фильм). Нетрудно увидеть, что фактически в названных случаях люди также прибегают к услугам экспертов, т. е. тех, кто обладает знаниями, отсутствующими у ЛПР на момент принятия решения. Причиной такого поведения выступает, очевидно, непосредственное воздействие требуемого решения на благосостояние ЛПР в охарактеризованном выше смысле.

В этом плане существенно разграничить два больших класса ЛПР:

(1) *Частные лица*, последствия решений которых сказываются, прежде всего, на них самих и их непосредственном окружении (родных, близких); решения, которые принимают частные ЛПР, имеют чаще всего *бытовой* характер, т. е. связаны с выбором направлений использования сравнительно небольших объемов ресурсов; легко видеть, что частные ЛПР «по определению» практически всегда, — включая планирование и совершение ими злонамеренных, вредоносных действий, — являются *ответственными* ЛПР.

Ответственность на частных ЛПР либо «возлагается» самим решением (правильный выбор фильма вознаграждает того, кто его посмотрел, неправильный — влечет потери времени и денег), либо, в случае совершения упомянутых вредоносных действий, реализуется через осуждение и другие неформальные санкции окружающих, а в случаях особо значимых негативных последствий — через судебные санкции в рамках гражданского или даже уголовного права.

(2) *Официальные лица*, последствия решений которых сказываются, прежде всего, *на других субъектах*, непосредственно с ними не связанных какими-либо родственными или дружескими отношениями; к этой группе публичных ЛПР относятся не только государственные служащие, но и руководители частных коммерческих и некоммерческих организаций; решения, которые принимают публичные ЛПР, имеют обычно общественно-значимый характер и связаны с определением направлений использования значительных объемов ресурсов; кроме того, такие решения имеют обычно масштабные внешние эффекты (экстерналии), которые могут как приниматься, так и не приниматься во внимание публичными ЛПР при принятии ими решений; соответственно, публичные ЛПР являются

ответственными (в определенном выше смысле) не «автоматически», а лишь *в определенной институциональной среде*.

Общая характеристика такой среды заключается в следующем: существуют *формальные или неформальные правила*, в соответствии с которыми публичный ЛПР, принявший решение, последствия которого оказались *негативными для других* по *зависящим от него* причинам, подвергается санкциям, ощутимо снижающим уровень его благосостояния. Характер санкций при этом может быть достаточно разнообразным, от неизбрания политического деятеля на следующий срок до наказания лишением премии мелкого госслужащего; важно лишь, чтобы «произведенные» публичным ЛПР негативные экстерналии были бы им, как говорят экономисты, «интернализированы», т. е. проявились в ощутимом снижении его благосостояния.

Если такого рода институциональная среда, будь то в масштабах общества, населенного пункта или фирмы, отсутствует, соответствующий публичный ЛПР не будет нести ответственность за принимаемые им решения и, следовательно, *стимулов* к расходованию ресурсов и личных усилий на поиск и получение экспертных знаний и оценок у него *не будет*.

Не касаясь институциональных сред, формирующих безответственных публичных ЛПР на уровне фирмы и поселения, остановимся несколько подробнее на подобной среде на уровне национального государства. Ее достаточно детальную характеристику можно найти в книге Чарльза Линдблома «Политика и рынки» [2]. Опубликованная первоначально в 1977 г., она содержит сравнительную характеристику двух альтернативных политико-экономических систем, называемых автором авторитарной и полиархической.

В интересующем нас аспекте они существенно различаются следующим: в ***авторитарной системе*** предполагается, что существует «объективное» знание того, что и как нужно делать, и этим знанием обладает правитель, передающий его по вертикали своей власти нижестоящим государственным чиновникам. Поэтому публичные ЛПР (по крайней мере, действующие в государственных структурах) в принципе обладают *всей* информацией, необходимой для принятия решений.

В ***полиархической системе*** упомянутое предположение отсутствует, в ней каждый субъект располагает лишь ограниченной и неполной информацией, поэтому здесь следует делать то, о чем *договорились* различные социальные субъекты и силы, опирающиеся на специализированное знание, которым обладают специалисты, — также не обладающие «объективной истиной».

Если сравнить авторитарную и полиархическую системы с точки зрения уровней ответственности публичных ЛПР, которые они обеспечивают, становится очевидным, что для первой из них ответственность чиновника существует лишь *по отношению к правителю*, а не по отношению к тем, кто стал невольным «потребителем» последствий некорректных или неэффективных решений. Отвечает при этом чиновник не за качество решений, а за точность и полноту отражения в них «абсолютного» знания, переданного ему правителем. Конечно, правитель в наиболее общем смысле ответствен перед своими подданными,

но при наличии у него значительного потенциала насилия такая ответственность может и не наступить в течение всей его жизни. Теоретически возможна в этой системе и ответственность чиновника перед правителем за то, что его решение принесло вред гражданам, — если правитель настроен благожелательно к ним. Но для того, чтобы избежать такой ответственности, достаточно *не донести информацию об ущербе до правителя*. При этом не обязательно грубо скрывать ее, достаточно представить сведения об ущербе так, что он порожден не некорректным решением чиновника, а какими-то другими причинами, над которыми чиновник не властен.

Легко видеть, что такое обоснование-оправдание проще всего получить, ссылаясь на *оценки экспертов*. Разумеется, подобная «экспертиза» объективно будет *некорректной* и *ложной*, но, чтобы доказать это, необходимы как альтернативные экспертизы, так и третейский орган, способный сравнить противоречивые суждения и выбрать из них правильные. Для этого опять-таки необходима объективная информация о последствиях принятого и реализованного решения, а также потенциал для проведения альтернативной экспертизы и *независимый* третейский орган. Выполнение и первого, и второго условий в рамках авторитарной политической системы весьма проблематично, — ведь в ней по определению есть *только один* независимый субъект, обладающий знанием о том, как и что надо делать.

Тем самым, в рамках авторитарной системы, даже благожелательной к гражданам, во-первых, существуют стимулы к искажению экспертных суждений, т. е. подмена вопроса «как есть?» на вопрос «как надо?», а во-вторых, весьма проблематична *независимость* экспертов, облегчающая трансформацию упомянутых стимулов в конкретные действия не независимых экспертов.

В рамках полиархической политической системы положение экспертизы и требования к ней принципиально другие. Поскольку *решения* в ней — продукт *переговорного процесса* и *конкуренции заинтересованных групп*, каждая из последних действует в условиях *критики* со стороны других групп. Соответственно, у каждого из участников политического процесса есть необходимость опереться на максимально полный круг объективных данных, которые *не могли бы быть публично оспорены* и отброшены по причине ложности другими сторонами. Поскольку информация в полиархической системе распространяется каждой из заинтересованных групп (участников конкурентного политического процесса) свободно, то ложное экспертное суждение с очень большой вероятностью будет сразу и доказательно опровергнуто. При этом *ответственность* почувствуют как сам эксперт, сознательно допустивший суждение в стиле «чего изволите?», так и привлекшая его сторона. Соответствующие потери благосостояния будут иметь как *репутационный* (для эксперта), так и *электоральный* (для стороны политического процесса) характер, т. е. они будут в равной мере *ощутимы* для упомянутых субъектов.

Таким образом, конкурентность политического процесса в полиархии создает и устойчиво воспроизводит *ответственность* ЛПР и *стимулы* для экспертов быть *объективными*. Более того, экспертиза в

этой системе приобретает все черты института, охарактеризованные выше. Однако сказанное не означает, что здесь не возникает и проблем: ведь экспертные оценки, «работая» на чьи-то интересы, неизбежно становятся «заинтересованными», что вполне способно вызвать их смещения и искажения (пусть и невольные; впрочем, сознательные искажения также возможны, если «цена вопроса» велика).

В этой связи необходимо рассмотреть не только «сторону спроса» на экспертизу, но и особенности функционирования «стороны предложения».

3. Деятельность экспертов и предложение экспертизы

Всякая экспертиза представляет собой *измерительный акт*, т. е. установление соответствия между тем или иным явлением, процессом или какими-то их сторонами и определенными количественными или порядковыми величинами. Разнообразие как самих процессов и явлений, так и их отдельных сторон и свойств практически безгранично, а степень их изученности крайне неоднородна. Одни из таких объектов и их свойств измеряются достаточно легко, другие измерить сложно и дорого. Между тем, результаты измерения — количественные или порядковые данные — представляют необходимую информацию для принятия решений, поэтому потребность в измерениях даже того, что пока невозможно измерить, весьма велика.

Измерение обычно производится с помощью *приборов* — устройств, конструкция которых позволяет устанавливать соответствие между интересующим нас свойством объекта и некоторой количественной и порядковой *шкалой*. Экспертное измерение осуществляется там и тогда, где и когда для измерения *не может быть использован* специально созданный *прибор*.

Причин неиспользования приборов для измерений может быть как минимум три. Во-первых, прибор *в принципе* может быть создан и использован, однако издержки этого велики, т. е. применение приборного измерения *экономически нецелесообразно*. Примером может служить экспертиза техничности фигурного катания. Технически вполне возможно договориться об «идеальной модели» выполнения различных фигур (прыжков, дорожек и т. п.), внести ее в компьютер, а затем сравнивать фактическое исполнение этих элементов, «оцифрованное» видеокамерами, с «идеальным». Однако в состав *издержек* такого измерения войдут не только финансовые затраты на разработку идеальной модели и других компьютерных программ, но и издержки зрителей и спортсменов, которые вместо «живых» оценок судей (экспертов), сопровождаемых эмоциями, волнением и т. п., вынуждены будут иметь дело с «бездушными» оценками машины.

Во-вторых, прибор *в принципе* может быть создан и использован, однако на момент измерения имеющиеся знания в соответствующей предметной области, а также осуществимые технологии *не позволяют создать конструкцию прибора*, которая корректно устанавливала бы соответствие между объектом и шкалой. Примером может служить экспертное прогнозирование научно-технических достижений. На се-

годняшний день нет какого-либо абсолютного запрета (типа закона сохранения энергии, из которого вытекает запрет на существование «вечного двигателя») на построение модели развития знания в той или иной его области. Однако такая *явная* формальная модель, хотя бы даже очень приближенная, но позволяющая делать оправдывающиеся прогнозы, в настоящее время отсутствует. Вместе с тем, эксперты, располагая, вероятно, подобными ментальными моделями (хотя они и не осознаются ими самими, т. е. являются неявными, латентными), способны с большей или меньшей точностью формировать некоторые предсказания о характере новых открытий и изобретений и их примерных сроках.

В-третьих, в силу специфики измеряемого объекта, искусственно создаваемый прибор как таковой *не нужен*, поскольку соответствие между объектом и шкалой устанавливает непосредственно индивид. Примером может служить *оценка значимости* для индивида тех или иных целей, направлений использования ресурсов и т. п. Поскольку только сам индивид может знать, что именно ему наиболее важно в данный момент, то никакой прибор (включая теоретическую модель) лучше него самого не в состоянии определить соответствующие оценки.

Таким образом, можно выделить два основных вида экспертных оценок:

(1) «приборная» экспертиза;

(2) измерение важности (значимости, ценностей, приоритетов).

Под «приборной» мы понимаем такую экспертизу, в рамках которой эксперт *в принципе* может быть ***исключен*** из измерительного процесса и заменен прибором (моделью), однако по первой или второй из названных выше причин такого исключения не происходит.

В отличие от приборной экспертизы, в рамках процедур измерения важности эксперт ***не должен исключаться*** из процесса, т. к. именно он (его предпочтения, цели и ценности) и выступает объектом измерения.

Экономические соображения, однако, обусловливают возникновение и существование *третьего типа* экспертиз, в рамках которых эксперты «*приборно*» измеряют (оценивают) *предпочтения* больших групп граждан. Понятно, что наилучшей измерительной процедурой для определения предпочтений населения города, региона, страны был бы референдум, однако его проведение требует достаточно длительного времени и *дорого стоит*. Поэтому для целей принятия оперативных решений, в информационном обеспечении которых важное место занимают данные о предпочтениях населения, часто прибегают к экспертным суждениям специалистов, которые оценивают, что предпочитает большинство, какие группы граждан будут поддерживать или не поддерживать те или иные решения и т. п. Легко видеть, что фактически тот политический механизм, который был назван Ч. Линдбломом *полиархией*, представляет собой *постоянно действующую экспертизу третьего типа*.

В рамках любого измерения, как известно, возможно возникновение двух типов ошибок: случайных и систематических. Для экспертиз преодоление *случайных ошибок* обеспечивается разными средствами,

которые опираются в конечном счете на привлечение *нескольких компетентных* экспертов и усреднение их индивидуальных замеров. Компетентность эксперта, выражающаяся в точности производимого им измерения, основывается на *широте и глубине его знаний* относительно объекта измерения, что и позволяет ему с высокой вероятностью располагать такой латентной моделью объекта, исходя из которой эксперт и ставит в соответствие объекту «правильное» значение в пределах выбранной шкалы.

Вместе с тем, поскольку любые эмпирические знания всегда организованы разделяемой экспертом *теорией* (такое следование теории при организации фактических знаний может как осознаваться, так и не осознаваться самим экспертом; кроме того, эксперт может базировать организацию своих знаний не на какой-то эксплицитно существующей теории, а может опираться на свою собственную, явно не формулируемую, теорию), обширные фактические знания, неправильно интерпретируемые, исходя из некорректной теории, могут вести к неточным измерениям оцениваемого объекта. Поэтому *объем* фактологических знаний не всегда эквивалентен компетентности, важна и *корректность теоретических моделей*, с помощью которых эксперт организует свои эмпирические знания.

Привлечение *нескольких* экспертов для повышения точности измерения и минимизации случайной ошибки обусловлено, очевидно, известными законами статистики.

Преодоление *систематических ошибок* может быть достигнуто обеспечением *независимости* эксперта.

Понятие независимости играет важнейшую роль при обсуждении вопросов практического использования экспертиз и экспертных оценок. Операционально независимость выражается в том, что, формируя свою оценку измеряемого объекта, эксперт устанавливает ***такое*** соответствие между ним и шкалой, которое, с его точки зрения, *наиболее точно характеризует объект измерения*, а ***не такое***, которое *соответствует интересам субъекта*, заказавшего или поручившего эксперту произвести измерение.

При каких условиях может быть обеспечена максимальная (или хотя бы достаточно высокая) вероятность независимости «приборного» эксперта? В принципе, эти условия хорошо известны:

а) эксперт не должен быть прямо подчинен заказчику или иметь с ним какие-либо неформальные отношения, которые смещали бы его оценки в сторону, отвечающую интересам заказчика;

б) эксперт не должен быть *лично заинтересован* в том или ином результате решения, которое зависит от его оценки.

Проблема заключается в том, что оба названных условия далеко не всегда возможно реализовать на практике. Особенно сложно бывает выполнить условие (б), поскольку «включенность» эксперта в некоторую предметную область, благодаря которой он чаще всего и обладает обширными и глубокими знаниями о ней, невольно формирует и те или иные интересы в данной области. Точно также «включенность» в предметную область, относительно которой заказчик экспертизы имеет право и должен принимать решение, требующее экспертизы, может

стать и основанием для возникновения если не служебных, то неформальных отношений («негативных» или «позитивных») между экспертом и заказчиком.

Тем самым, можно констатировать, что сторона предложения экспертных оценок представлена «продуктами», важнейшие «потребительские» (для ЛПР) свойства которых — компетентность и независимость — не только не могут быть точно оценены, но и с большой вероятностью *отсутствуют* (или находятся на *низком уровне качества*). Другими словами, даже при наличии спроса на экспертизы со стороны ЛПР, возможности удовлетворения качественных оценок весьма ограничены.

В силу отмеченной причины, трансформация *отдельных взаимодействий* ЛПР и экспертов, возникающих в результате свободного выбора ЛПР (или по настоянию экспертов) во взаимодействие *систематическое и обязательное*, осуществляющееся по специально разработанным правилам (т. е. трансформация экспертизы в *институт*, как он был определен в первой части этой статьи), может стать тем средством, которое существенно *повысит качество* предлагаемых экспертных оценок.

Разумеется, далеко не всякие правила организации и проведения экспертизы способны компенсировать отмеченные выше проблемы качества экспертных оценок. Более того, некоторые варианты таких правил могут только затруднить их решение. Однако разработка правил, повышающих качество экспертизы, — вполне решаемая задача, если руководствоваться методологией институционального проектирования [3].

Детальная характеристика такого рода правил не входит в задачи этой статьи, поэтому я остановлюсь здесь только на основных их моментах.

Достаточно часто, наряду с независимостью эксперта, условием высокого качества экспертных оценок называют и *ответственность* эксперта за высказанные им суждения. Как отмечалось выше, ответственность есть не что иное, как снижение уровня благосостояния субъекта, обусловленная негативными последствиями его действий. Поэтому, обсуждая вопрос ответственности эксперта, важно понять, *какое его действие* вызвало негативные последствия и *для кого*? Ведь наступление ответственности только тогда становится фактором, сдерживающим действия, причиняющие ущербы (негативные последствия), когда *величина санкций равна величине причиненного ущерба* (см., например: [4]).

Действия эксперта — это всегда действия по производству информации, используемой или не используемой ЛПР. Поэтому последствия действий эксперта непосредственно сказываются *только на ЛПР*. Ведь произведенная экспертом информация может быть принята ЛПР как объективная — и прямо повлиять на его решение, может быть воспринята как гипотетическая — и вызвать стремление проверить и перепроверить ее, может быть, наконец, воспринята как неверная — и быть отвергнута. Другими словами, *между* результатами действий эксперта и принятым решением (и его «материальными» последствиями для тех

или иных групп граждан, организаций и т. п.) всегда стоит ЛПР, поэтому последствия для более или менее широкого круга других лиц могут наступить *только* в результате исполнения *решения*, ***принятого ЛПР***.

Следовательно, ответственность эксперта возникает не в связи с масштабами и характером ущерба, нанесенного гражданам, пострадавшим от решения ЛПР, а в связи с ущербом, который возникает *у ЛПР*. Попытки возложить *ответственность* за негативные последствия *решения*, *принятого ЛПР*, на ***эксперта*** схожи с попытками возложить ответственность за *ранение*, нанесенное *преступником* жертве с помощью купленного в магазине кухонного ножа, на ***продавца*** этого ножа.

Кроме того, если неточная или ложная информация, произведенная экспертом, повлиявшая на возникновение негативных последствий принятого ЛПР решения, не была результатом *умысла* эксперта, а возникла вследствие его *небрежности*, а решение ЛПР, повлекшее негативные последствия, также не было принято таковым *умышленно*, то налицо классическая ситуация так называемого «двустороннего несчастного случая», когда негативный результат возник по причине небрежности, допущенной обеими сторонами инцидента (например, водитель, превысивший скорость, наехал на пешехода, переходившего улицу в месте, где переход запрещен). В подобных ситуациях вопрос об ответственности решает суд, устанавливая, кто допустил бо́льшую небрежность [5]. Решение об ответственности зависит от того, установлен ли *оптимальный уровень небрежности* для каждой из сторон инцидента, и от того, каким именно правилом ответственности пользуется суд. Тем самым, ***априори*** и ***«на все времена»*** установить, кто виноват в негативных последствиях, — ЛПР или эксперт, — в принципе невозможно.

Рассуждая на «бытовом» уровне, эксперт может быть виновен в том, что подошел к своей работе несерьезно, учел не все факторы, опирался на неточную теорию и т. п. ЛПР, соответственно, может быть виновен в том, что привлек недостаточно квалифицированного эксперта, не опирался на мнения нескольких экспертов, неверно оценил риски и т. п. Но в любом случае, решение принимает ЛПР, а не эксперт, следовательно, и априорную ответственность также берет на себя ЛПР, а не эксперт.

Итак, ответственность неточного и небрежного эксперта возникает лишь перед ЛПР, но не перед субъектами, понесшими какие-то потери от исполнения решения, принятого ЛПР. В чем она может выражаться? Во-первых, это потеря репутации в профессиональном сообществе, во-вторых — сокращение доходов вследствие прекращения участия в экспертизах. Оба эти вида санкций, которые могут быть применены к экспертам в случае производства ими некачественной информации, следуют из неформальных правил, определяющих взаимодействие ЛПР и экспертов.

Как представляется, их вполне достаточно для обеспечения сдерживания возможных небрежностей со стороны экспертов, поэтому введение *специальных формальных правил*, определяющих иные формы и масштабы ответственности экспертов, типа гипотетического «Закона об экспертизе», вовсе не обязательно и, более того, *нежелательно*.

4. Нормативное регулирование экспертизы

На первый взгляд, именно принятие общего нормативного документа, определяющего правила и регламенты проведения различного рода экспертиз в сфере принятия управленческих решений, является наиболее естественным способом утверждения экспертизы как *института* (см. приведенное выше определение института). Ведь именно *закон* может и должен обязать ЛПР на всех уровнях государственного управления опираться не только на свое личное мнение, а и на научные знания. Именно закон может и должен определить критерии, отделяющие компетентных экспертов от некомпетентных. Именно закон может и должен определить меру ответственности экспертов за предлагаемые ими оценки и т. д.

Однако перечисленные гипотетические *позитивные для общества* последствия от принятия подобного закона при более внимательном рассмотрении оказываются во многом мнимыми, а вероятные *негативные* последствия — куда более значимыми.

Во-первых, принятие закона в нашей стране вовсе не обязательно предполагает его исполнение, — таковы, к сожалению, особенности сложившейся институциональной среды. Кроме того, достаточно часто принимаемые в РФ законы не снабжаются механизмами принуждения их к исполнению, т. е. не формируют действительные формальные институты.

Во-вторых, в специальной экспертизе, как отмечалось, нет необходимости в тех ситуациях, когда ЛПР достаточно компетентен в существе принимаемого решения. Вместе с тем, ЛПР не проводит экспертизу и в тех случаях, когда он *считает*, что достаточно компетентен. Однако отделить на уровне федерального закона компетентных ЛПР от некомпетентных практически невозможно, поэтому введение обязательной экспертизы какого-то класса управленческих решений породит непроизводительные издержки, тем большие, чем больше доля действительно компетентных ЛПР во всем их множестве.

В-третьих, значительный вред способна принести *формализация статуса* «*эксперт*» с «централизованной» процедурой приобретения такого статуса (например, когда состав экспертов при каком-либо органе управления определяется руководством этого органа). Если подобная формализация сопряжена с получением *от государства* каких-либо дополнительных благ в соответствии со статусом (даже не обязательно непосредственно материального характера, типа дополнительных выплат), легко предвидеть достаточно массовое стремление получить подобный статус у граждан, в действительности *не обладающих* экспертным знанием и компетентностью. Это явление получило в экономической теории название «ухудшающий отбор» (adverse selection) и базируется на асимметрии информации между стороной, совершающей выбор, и стороной предложения.

Феномен ухудшающего отбора универсален. Например, в составе всех экспертных советов ВАК по экономике, несмотря на систематические изменения в деятельности этой организации, всегда имелся и име-

ется ряд их членов, которые, по мнению научного сообщества, не только не являются экспертами, но и просто *не являются учеными*.

В-четвертых, если гипотетический закон будет определять ту или иную формальную ответственность эксперта за решение, принятое с учетом произведенной им информации, то, учитывая сказанное в предыдущем разделе (определение ответственности «раз и навсегда»), вероятность того, что эта ответственность не будет обеспечивать *оптимальное* сдерживание в плане формирования необоснованных экспертных суждений, равна практически единице. Действительно, *чрезмерные санкции* к экспертам приведут к тому, что в роли эксперта будут выступать только люди, *склонные к риску*, а *недостаточные санкции* приведут к притоку в состав экспертов *некомпетентных людей*. Иначе говоря, здесь вновь неизбежно проявит себя феномен ухудшающего отбора.

Итак, экспертиза, вводимая как формальный институт с помощью принятия единого федерального закона, способна породить больше проблем, чем их разрешить.

Как же в действительности можно (при желании) устроить трансформацию экспертизы в эффективный и действенный социальный институт, «отсекающий» управленческие решения, способные скорее нанести ущерб, чем принести пользу обществу в целом и гражданам в частности?

Краткий ответ заключается в том, что подготовка и принятие соответствующих решений должны осуществляться в соответствии с процедурами, схожими с механизмом функционирования ***полиархии***, кратко описанными в начале этой статьи. При этом вовсе не обязательно осуществлять переход на такие принципы «по всему фронту», вполне возможен постепенный переход, по мере готовности к нему той или иной сферы жизнедеятельности общества.

Ведь для того, чтобы «локальная полиархия» заработала, нужно соединение нескольких факторов:

1) возникновение в данной сфере примерно равномощных групп интересов, способных ощутимо повлиять на величину и характер внешних эффектов, получаемых каждой из них; важно, чтобы среди получателей таких внешних эффектов (особенно негативных) не оказались граждане, *не представленные* в форме достаточно сильной группы; в противном случае, — т. е. если они не в состоянии будут противостоять согласованным действиям остальных, — решения, которые будут приниматься, всегда будут перекладывать издержки именно на этих граждан;
2) возникновение понимания каждой группой (или большинством групп), что игра, в которую они играют, имеет не нулевую, а положительную сумму, т. е. издержки координации посредством заключения соглашения *меньше*, чем дополнительные выгоды от координации;
3) возникновение понимания того, что качество согласованного решения, т. е. совокупность последствий его реализации, тем выше, чем в большей степени оно будет опираться на достоверное научное знание закономерностей, существующих и действующих в соответствующей сфере.

Первое из этих условий означает возникновение реальной ответственности ЛПР, второе — осознание ими того, что ответственность можно разделить, а третье — осознание того, что вероятность наступления ответственности можно ощутимо снизить, опираясь на экспертное знание.

Какие именно сферы жизнедеятельности нашего общества «созрели» к настоящему времени для реальной институционализации экспертизы — вопрос, безусловно, важный, однако он выходит за рамки данной статьи.

Литература

1. *Геродот*. История. М.: Наука, 1972.
2. *Линдблом Ч*. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.
3. *Тамбовцев В.Л*. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.
4. *Познер Р*. Экономический анализ права / Пер. с англ. СПб.: Экономическая школа, 2005.
5. *Shavell S*. Economic Analysis of Accident Law. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.